



V JORNADAS DE ECONOMÍA CRÍTICA

LA CRISIS GLOBAL COMO CRISIS DEL  
PENSAMIENTO ECONÓMICO

CORREDORES INTEROCEÂNICOS,  
GEOPOLITICA E DESENVOLVIMENTO NA  
INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL

RAPHAEL PADULA

23, 24 Y 25 DE AGOSTO DE 2012 - FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES | ARGENTINA

# **Corredores interoceânicos, geopolítica e desenvolvimento na integração da América do Sul**

**Raphael Padula <sup>1</sup>**

## **Resumo**

A visão consensual tem se concentrado nos possíveis aspectos positivos dos corredores interoceânicos. Este artigo adverte sobre possíveis impactos geopolíticos e econômicos negativos das interoceânicas, e argumenta que a preponderância dos impactos positivos depende não só da construção das vias, mas, sobretudo, de sua combinação com outras políticas por parte dos Estados da região. Ao alterar a relação espaço-tempo, a construção de infraestrutura pode atuar em favor de objetivos genuínos no âmbito da integração sul-americana, mas também pode facilitar a atuação de efeitos concentradores (intrarregionais e globais) e a projeção de poder de potências extra-regionais. O artigo apoia-se em autores como Friedrich Ratzel, no campo da geopolítica, e Gunnar Myrdal, Albert Hirschman e Raul Prebisch, no campo da economia política. O objetivo central é discutir a possibilidade das conexões interoceânicas contribuírem no âmbito da integração da América do Sul para: a integração territorial intrarregional, a formação de cadeias produtivas de maior valor agregado e intensidade tecnológica, o domínio político dos espaços por parte dos Estados da região e o aproveitamento do potencial geográfico regional em favor de sua autonomia estratégica. Em particular, o artigo chama a atenção para a crescente importância geoeconômica e geopolítica da Bacia do Pacífico.

---

<sup>1</sup> Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Núcleo de Estudos Internacionais (NEI), atuando na Pós-Graduação de Economia Política Internacional (PEPI) e na graduação de Relações Internacionais. Economista e Doutor em Engenharia de Produção pela UFRJ. Editor da revista Oikos. Pesquisador-Bolsista PNPD do IPEA, o autor agradece ao IPEA pelo apoio à pesquisa.

## **Introdução**

A América do Sul situa-se geograficamente nos hemisférios sul e ocidental, envolvida pelos oceanos Atlântico e Pacífico e caracterizada por obstáculos naturais à sua integração espacial intrarregional, sofre a atração de suas vertentes oceânicas. Historicamente, o continente caracteriza-se pela inserção econômica e política subordinada de seus países, com suas ocupações econômica e demográfica dispersas e voltadas para o litoral, buscando articular-se com os mercados centrais, com uma insuficiente articulação de infraestrutura intrarregional. Contudo, dois fatores vêm mudando recentemente: a crescente aproximação entre os países da região, inclusive no campo da infraestrutura, e a crescente importância da Bacia do Pacífico na geopolítica e na geoeconomia, global e regional.

O tema da integração de infraestrutura sul-americana ganhou relevância nos anos 2000, com iniciativas como a IIRSA (Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana, criada em 2000), sob a perspectiva do regionalismo aberto. Criou-se, neste âmbito, um amplo consenso regional sobre a importância dos corredores ou ligações interoceânicas (bioceânicas ou transoceânicas), entre as costas do Atlântico e do Pacífico da América do Sul, para a integração e inserção comercial dos países do continente. Essa consonância é revelada nas concepções do regionalismo aberto sobre integração regional, da IIRSA - e seus Eixos geoeconômicos - sobre integração de infraestrutura, e mesmo no recém-formado (2010) COSIPLAN (Conselho de Infraestrutura e Planejamento) da UNASUL (União de Nações Sul-Americanas), que busca imprimir uma visão político-estratégica para a integração física regional. O governo brasileiro tem destacado a importâncias dos corredores interoceânicos em seus discursos oficiais, em reuniões regionais e Declarações Conjuntas em encontros bilaterais (com Peru, Bolívia, Chile, Paraguai, Argentina e Uruguai).

De forma geral, a visão consensual se concentra nos possíveis aspectos positivos das ligações interoceânicas, que serão sistematizados neste artigo. A partir disso, e sem negar as possibilidades de tais impactos positivos, o objetivo principal do artigo é advertir sobre possíveis impactos geopolíticos e socioeconômicos negativos, e argumentar que a concretização dos impactos positivos (sobre os negativos) depende não só da construção das vias, mas, sobretudo, da sua combinação com outras políticas por parte dos Estados da região. Assim, ao alterar a relação espaço-tempo, a oferta de infraestrutura por si só não garante efeitos socioeconômicos favoráveis, pois pode possibilitar a atuação de efeitos econômicos concentradores (intrarregionais e globais), assim como a projeção de poder de potências extra-regionais. O artigo apoia-se em autores como Friedrich Ratzel, no campo da geopolítica, partindo de uma visão realista das relações internacionais, e de autores como Gunnar Myrdal, Albert Hirschman e Raul Prebisch, no campo da economia política, partindo de uma visão estruturalista.

Além desta seção de introdução, o artigo está estruturado em quatro seções e uma última seção é dedicada às conclusões e considerações finais. A seção 1 aborda os aspectos político-geográficos mais relevantes do continente para o debate que desdobraremos ao longo do artigo. A seção 2 discorre sobre os corredores interoceânicos no âmbito da IIRSA, em seus eixos geoeconômicos. A seção 3 esquematiza de forma sintética os argumentos favoráveis às ligações interoceânicas. A seção 4 dedica-se às concepções teóricas e argumenta sobre os possíveis impactos geopolíticos e socioeconômicos desfavoráveis proporcionados pela construção de vias de transporte, especialmente as interoceânicas, como efeitos econômicos concentradores, manutenção do padrão de inserção econômica internacional dos países do continente, e projeção política e econômica de potências externas ao continente.

## **1 - Aspectos político-geográficos da América do Sul e de seus países**

Situada geograficamente nos hemisférios sul e ocidental, a América do Sul é envolvida pelos oceanos Atlântico e Pacífico, sofrendo atração das duas vertentes oceânicas - antagonismo geográfico identificado por Mário Travassos (1931). O espaço geográfico sul-americano encontra desafios naturais à sua integração, como a Amazônia e a Cordilheira dos Andes; a última, com extensão aproximada de 8 mil Km, oferecendo pontos de passagem através dos passos e nós. O continente é agraciado com três importantes bacias hidrográficas (Orinoco, Amazônica e Prata). Seus rios caudalosos apresentam enorme potencial para a navegação e para o aproveitamento de energia hidráulica. Juntas, possuem enorme potencial hidroviário, cruzam seu espaço interior e se articulam ao Atlântico; podendo até ser integradas (através de significativas obras de engenharia) e assim integrar a região através dos rios (CAF, 1998). O Atlântico Sul e o Pacífico Sul são articulados ao norte pelo canal do Panamá e ao sul pela passagem de Drake, o estreito de Magalhães e o Canal de Beagle. Conforme aponta Therezinha de Castro (1997, p.1), "quer pela oposição das duas vertentes oceânicas, quer pela existência das zonas repulsivas, implantaram-se áreas geopolíticas neutras que por sua posição no *hinterland* predispuseram os países sul-americanos a uma dissociação econômica e psicossocial, vivendo de costas uns para os outros".

Historicamente, a inserção política e econômica subordinada dos países da região, como exportadores de commodities, estimulou uma ocupação econômica e demográfica dispersa e voltada para o litoral, buscando articular-se com os mercados centrais, com uma insuficiente articulação de infraestrutura intrarregional. A vertente do Atlântico foi historicamente a mais importante para a região em seu comércio de longo curso. A presença de importantes bacias

hidrográficas articuladas ao litoral atlântico - onde o relevo mais baixo favorece a articulação com o interior -, o isolamento do litoral pacífico proporcionado pelo obstáculo natural da cordilheira, a relativa proximidade do litoral atlântico dos até então mercados mais dinâmicos dos países centrais – dos EUA e da Europa - são fatores que explicam a preponderância histórica da vocação geopolítica de atração do Atlântico. Como nota Travassos (1931), esses fatores conferiam uma espécie de vantagem natural ao Atlântico em relação à atração exercida pelo Pacífico, o que Castro (1997, p.3) sublinha sobre a região: “no setor dependente do Pacífico sem nenhuma grande bacia hidrográfica, com litoral pobre em articulações em grande parte desvinculado do interior, quer pelos nós e passos, projeta-se bem mais para forte associação com o Atlântico”.

Contudo, dois fatores vêm mudando desde o fim do século XX e ganhando maior relevância no século XXI: (1) a crescente aproximação entre os países da região, especialmente no campo da infraestrutura, e (2) a crescente importância global e regional da Bacia do Pacífico, como espaço mais dinâmico na economia global, devido aos crescentes fluxos de comércio, investimentos e acordos internacionais originados e ligados às economias da Ásia e a este espaço, conferindo-lhe maior importância geoeconômica e geopolítica, regional e global. Com a articulação mais intensa entre as economias do Pacífico (tanto em acordos comerciais quanto em cifras de comércio, investimentos e financiamentos), a vertente oceânica do Pacífico ganhou crescente importância na América do Sul. Tal importância é reforçada pela formação de blocos como a APEC (Cooperação Econômica Ásia-Pacífico) <sup>2</sup>, a Iniciativa do Arco do Pacífico Latino-americano <sup>3</sup>, e a recém-formada (em 6 de junho de 2012) Aliança do Pacífico, uma iniciativa inicialmente do Peru, reforçada pela Colômbia – envolvendo Colômbia, Peru, Chile e México, com adesão de Panamá e Costa Rica prevista para o segundo semestre de 2012.

Na disputa global pelo poder e pelo acesso a recursos naturais estratégicos, inerente ao sistema interestatal moderno, destacam-se atualmente as chamadas potências emergentes asiáticas (especialmente China e Índia) que buscam uma penetração pacífica no continente através da costa do Pacífico, além da atuação de potências tradicionais (como o EUA e países da Europa) que buscam manter sua posição privilegiada – o que vêm acelerando a corrida pelo acesso facilitado e controle de recursos. O estudo de Mônica Bruckman (2011), por exemplo, revela os interesses de China e EUA por recursos minerais presentes na América Latina. Ambos

---

<sup>2</sup> Atualmente a APEC conta com 21 membros: Austrália; Brunei; Canadá; Chile; China; Hong Kong; Indonésia; Japão; Coreia do Sul; Malásia; México; Nova Zelândia; Papua-Nova Guiné; Peru; Filipinas; Rússia; Singapura; Taiwan; Tailândia; Estados Unidos; Vietname. Criada em 1989, como um fórum de discussão entre países da ASEAN (Association of the South-East Asian Nations) e alguns parceiros econômicos da região do Pacífico, se tornou um bloco econômico apenas em 1994, na Conferência de Seattle, quando os países se comprometeram a transformar o Pacífico numa área de livre-comércio.

<sup>3</sup> Foi criada em janeiro de 2007 na reunião de Santiago de Cali, sob a iniciativa do governo do Perú, com a denominação de Fórum sobre a Iniciativa da Bacia do Pacífico Latino-americana, tendo como membros: Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Peru. Seu objetivo seria promover “ações conjuntas que permitam uma cooperação mais dinâmica dos países da Bacia do Pacífico Latino-americano entre si e conducentes a maiores aproximações com a Ásia Pacífico”, como consta na Declaração de Santiago de Cali que lançou a iniciativa (disponível no sítio da iniciativa: [www.arcodelapacifico.org](http://www.arcodelapacifico.org)).

se articulam via costa do Pacífico. O aumento da pressão competitiva geopolítica na busca de controle de recursos estratégicos de longo prazo, especialmente fontes energéticas, mas que deve incluir crescentemente a água e a biodiversidade no século XXI, insere inevitavelmente a América do Sul – como região detentora destes recursos – na nova corrida capitalista e imperialista, incluindo disputas hegemônicas em todas as regiões do sistema internacional (Fiori, 2008).

Diferentes visões sobre o papel da integração regional, e especificamente sobre a integração de infraestrutura, figuram entre os Estados e os diferentes grupos de interesse dos países do continente, decorrentes de fatores histórico-geográficos, políticos, econômicos e sociais. As diferentes visões decorrem de díspares concepções sobre como deve ser a inserção dos países e da região no sistema político e econômico internacional. Isto torna o processo de integração regional mais complexo do ponto de vista da construção de um projeto regional pactuado entre os Estados – e revela a complexidade na busca de uma convergência entre estratégias nacionais e regionais dos Estados no âmbito do processo de integração. Ainda, a região ainda é marcada por significativas assimetrias estruturais, em diferentes dimensões.

O Brasil concentra 47% do território e mais de 50% da população do continente. Tendo fronteira com quase todos os países (exceto Chile e Equador), participando de maior parte da área amazônica, com acesso a duas das principais bacias hidrográficas regionais (Amazônica e Prata), tendo tanto projeção continental quanto marítima para o Atlântico Sul, concentra cerca de dois terços do seu litoral sul-americano. Vale ressaltar que este amplo território reproduz as mesmas características de integração territorial inadequada que prevalecem no continente, com uma insuficiente articulação inter-regional, concentra mais de 50% do seu transporte de cargas no modal rodoviário e mais de 60% das rodovias se encontram em condições inadequadas – com as de melhor qualidade ligando os centros econômico-produtivos à costa. Em termos econômicos, o país concentra mais da metade do PIB continental, além de ter uma indústria mais diversificada e significativamente maior que a dos demais países, o que lhe confere superávits comerciais com todos os países (exceto a Bolívia, por conta do gás natural). As dimensões relativas brasileiras e as assimetrias comerciais atualmente registradas e ampliadas em favor do país, reforçam o temor de pretensões imperialistas regionais. Por outro lado, estas assimetrias revelam um enorme potencial e oportunidade para que o Brasil exerça o papel de *locomotiva do crescimento regional* através do dinamismo de seu mercado interno potencial, estimulando importações regionais - inclusive através de investimentos e financiamentos direcionados aos vizinhos – para promover o desenvolvimento, criar interdependências e afastar a vulnerabilidade dos países à penetração externa (pacífica ou não).

O Cone Sul e a Bacia do Prata apresentam enormes potenciais energéticos e de transportes subutilizados, além de recursos minerais e agrícolas e a maior concentração industrial do continente. Já o interior do continente é caracterizado pelo seu

subdesenvolvimento e baixa densidade demográfica. Mas, ao mesmo tempo, é um espaço com enorme potencial em termos de recursos naturais estratégicos, biodiversidade, água, minerais comuns e extraordinários, energia, agricultura e pecuária - da Amazônia às planícies férteis das Pampas argentinas, passando pelos minérios e a crescente produção agropecuária (com destaque para gado e soja) na área central do continente. Para aproveitar o potencial energético remanescente da Bacia do Prata, é necessário articular interesses além do Tratado de Itaipu – Acordo Brasil-Paraguai para o aproveitamento do Rio do Paraná – e tornar efetivo o que está previsto no Tratado da Bacia do Prata (1969).

Países e espaços mediterrâneos – como Paraguai, Bolívia, e o Centro Oeste brasileiro - situados no “coração continental” sul-americano, ao mesmo tempo em que sofrem com o confinamento do interior, sua posição pode lhes conferir enorme potencial para exercer o papel de plataforma de interligação do comércio intrarregional e interoceânico. Assim, por questões econômicas e geopolíticas, além do acesso a mercados mais dinâmicos do continente (especialmente do Brasil), é urgente para eles o acesso facilitado ao mar, e consequentemente aos mercados internacionais, havendo um enorme interesse na construção das vias interoceânicas e no acesso aos pujantes mercados asiáticos. As mudanças territoriais geradas na Guerra do Pacífico causam até hoje contencioso diplomático entre Chile, Peru e Bolívia <sup>4</sup>.

Brasil e Venezuela despontam como detentores de importantes reservas energéticas. No espaço geográfico que envolve a região amazônica, no norte do Brasil e no sul da Venezuela, até a faixa petrolífera do Orinoco (região Amazonas-Orinoco), concentram-se recursos estratégicos, tanto energéticos quanto de biodiversidade, e ao mesmo tempo um enorme desafio socioeconômico e de articulação político-territorial. A Venezuela possui uma ocupação demográfica e econômica voltada para o Norte (mar caribenho), participa da Amazônia e da maior parte da Bacia do Orinoco, detendo a foz (no Sul do país) e a desembocadura (no Atlântico) do Rio Orinoco, seu principal rio que o corta de oeste a leste.

A Colômbia, terceira maior economia do continente, tem uma posição particular. Ligada à América Central pelo istmo do Panamá, tem acesso aos oceanos Atlântico e Pacífico, possui recursos energéticos e participa da área amazônica. Este país vem sendo um aliado estratégico dos EUA no continente, recebendo recursos e preferências comerciais (Plano Colômbia, desde 2000, e pelo ATPDEA - *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* - desde 1991) e abrigando bases militares estadunidenses próximas a áreas estratégicas e que conferem significativa capacidade de mobilidade no continente, predominantemente voltadas para a fronteira com a Venezuela e para a Amazônia (BANDEIRA, 2009). Vale lembrar que a Colômbia compartilha tensões fronteiriças com o Equador e a Venezuela.

---

<sup>4</sup> A Bolívia, que perdeu seu território de acesso ao mar para o Chile na Guerra do Pacífico no fim do século XIX, reclama acesso soberano ao mar e levá-la ao tribunal internacional.

Brasil e Venezuela despojam como detentores de importantes reservas energéticas. No espaço geográfico que envolve o norte do Brasil e no sul da Venezuela, da região amazônica até a faixa petrolífera do Orinoco (região Amazônia-Orinoco), concentram-se recursos estratégicos e ao mesmo tempo um enorme desafio socioeconômico e de articulação político-territorial. A ocupação, desenvolvimento e integração da Amazônia são muito importantes para os países que a compartilham e para o continente para garantir sua segurança e repelir interesses externos em sua internacionalização predatória ou justificada por falsos interesses ambientais cosmopolitas – embora exista enorme controvérsia entre as diferentes perspectivas sobre o tema, inclusive fomentadas de fora do continente. Deve-se avançar através da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, de seu fortalecimento institucional, financeiro e operacional. Neste sentido, a infraestrutura de transportes e energia tem papel fundamental. Sobretudo (mas não somente) pelos recursos que elenca, a região é um potencial foco de tensões. Deve-se resaltar que a questão ambiental não deve ser encarada como a única fonte potencial de conflito ou intervenção nesta região, pois devem ser relevados temas como: a presença militar estadunidense em países vizinhos (como a Colômbia e a Guiana), a presença de um território ultramarino francês (Guiana Francesa), o estabelecimento de territórios autônomos de povos indígenas, o narcotráfico e a internacionalização de conflitos intraestatais (Guimarães, 2005, Cap.7).

Qual papel a construção de vias de transportes e as conexões bioceânicas podem ter nesse processo? Podem atuar tanto em favor do desenvolvimento socioeconômico, autonomia estratégica e domínio político dos países da região, quanto articular de forma eficiente os recursos naturais estratégicos da região ao mercado internacional, atendendo a interesses de internacionalização de recursos para potências externas e empresas multinacionais.

## **2 – As ligações interoceânicas na IIRSA**

A IIRSA foi lançada na primeira reunião de presidentes da América do Sul, que aconteceu em Brasília, em 2000. Foi concebida, portanto, no âmbito da proeminência ideológica e de governos neoliberais na região <sup>5</sup>, sob a lógica do regionalismo aberto, como um projeto para apoiar a formação de uma área de livre-comércio regional visando aumentar a competitividade de sua produção e ser o alicerce da integração da região à ALCA (Área de Livre Comércio das

---

<sup>5</sup> Praticamente todos os governos da região tinham orientação neoliberal. Além de Cardoso, os outros Presidentes presentes foram: Argentina, Fernando De la Rúa; Bolívia, Hugo Bánzer Suárez; Chile, Ricardo Lagos Escobar; Colômbia, Andrés Pastrana Arango; Equador, Gustavo Noboa; Guiana, Bharrat Jagdeo; Paraguai, Luis Angel González Macchi; Peru, Alberto Fujimori; Suriname, Runaldo Ronald Venetiaan; Uruguai, Jorge Batlle Ibañez; e Venezuela, Hugo Chávez.



Américas) e ao mercado global <sup>6</sup>. A IIRSA nasceu com uma concepção de atrair o setor privado para participar do equacionamento financeiro dos projetos, corroborando com a lógica de Estado mínimo.

A liderança brasileira na criação e nos rumos da Iniciativa é revelada primeiramente em seu surgimento a partir de iniciativa conjunta entre o Presidente Fernando Henrique Cardoso e o Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Enrique Iglesias. Outros dois fatores reforçam o protagonismo brasileiro na constituição da visão de planejamento da IIRSA: (1) seu apoio na adoção da concepção de *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*, proposto por Eliezer Batista (1996) e presentes desde os Planos Plurianuais (PPAs) do governo de Cardoso, que influenciou a concepção *geoeconômica* e a análise técnica da Iniciativa, e (2) seu apoio na adoção da filosofia de atração do capital privado para projetos, presente principalmente nos processos de privatização e concessão no Brasil (PADULA, 2010). A restrição à participação do Estado (inclusive por supostas restrições orçamentárias para realizar investimentos), a ênfase na formação de livres mercados e de uma maior interconexão com o mercado global (buscando aumentar o fluxo de comércio, exportações e importações, aprofundando a especialização comercial) estavam presentes no governo de Cardoso e seguiam o modelo do Consenso de Washington.

A IIRSA foi estruturada em dez eixos *geoeconômicos* sub-regionais, denominados Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID), que seriam espaços multinacionais eleitos a partir da identificação de fluxos econômicos (atuais e potenciais), sob as lógicas do regionalismo aberto e da *geoeconomia* de facilitação de fluxos. Os EID eleitos no âmbito da Iirsa são os seguintes: Eixo Andino, Eixo de Capricórnio, Eixo do Amazonas, Eixo do Escudo Guianense, Eixo do Sul, Eixo Interoceânico Central, Eixo Mercosul-Chile, Eixo Peru-Brasil-Bolívia, Eixo Andino do Sul e Eixo da Hidrovia Paraná-Paraguai. Toda racionalidade geográfica de Eixos e a concepção (geo)política para a integração foram submetidas à racionalidade (geo)econômica predominante. Observando o desenho geográfico dos EID da IIRSA, constatamos que todos buscam a articulação do continente com seu litoral, mesmo os eixos de sentido norte-sul – como o eixo Andino, Andino do Sul, Escudo das Guianas e Hidrovia Paraguai-Paraná. Os demais EID transversais buscam a articulação bioceânica.

---

<sup>6</sup> Isto está colocado no *Comunicado de Brasília* (ponto 34) e na *Declaração dos Presidentes* (página 12), principais documentos da Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, disponíveis em: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org).

## EIXOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO (EID) – IIRSA



Fonte: IIRSA ([www.iirsa.org](http://www.iirsa.org))

- O EID do Amazonas é conformado por Peru, Colômbia, Equador e Brasil. Busca articular a região através de um sistema multimodal de transportes, combinando as hidrovias do grande Amazonas e seus afluentes com (basicamente) rodovias, vinculando determinados portos do Pacífico - como o de Buenaventura na Colômbia, Esmeraldas no Equador e Paita no Peru - com os portos brasileiros de Manaus, Belém e Macapá. Sua área de influência (cerca de 5,7 milhões de kms<sup>2</sup>) combina baixos níveis de densidade populacional e de desenvolvimento, com a existência de recursos estratégicos amazônicos sendo articulados aos litorais.<sup>7</sup>

- O Eixo Peru-Brasil-Bolívia abrange os principais nós de articulação localizados próximos à zona de tríplex fronteira entre os três países, incluindo as articulações hidroviárias e o potencial hidrelétrico do complexo Madeira-Mamoré<sup>8</sup>. É através deste Eixo que um conjunto de obras viárias - com destaque para a Rodovia Interoceânica do Pacífico (também chamada "IIRSA Sur"), de quase 3 mil kms - cruza o território peruano, conectando o Sul do país com estados amazônicos e do Centro-Oeste do Brasil, complementando o Eixo do Amazonas e articulando esses espaços ao Pacífico.

- O Eixo Interoceânico Central interliga transversalmente espaços entre Peru, Chile, Bolívia, Paraguai e Brasil (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo e

<sup>7</sup> Na selva amazônica, somente algumas áreas, como Manaus, Santarém e Iquitos, têm desenvolvido grandes populações. Sua densidade populacional supera somente as do eixo do Sul e do eixo Peru-Brasil-Bolívia da IIRSA.

<sup>8</sup> Sua área de influência abarca os departamentos peruanos de Tacna, Moquegua, Arequipa, Apurímac, Cusco, Madre de Dios e Puno, os departamentos bolivianos de Pando, Beni e La Paz, e os estados do Acre e Rondônia do Brasil.

Paraná), articulando portos do Atlântico e do Pacífico, incluindo a importante interligação Santos–Corumbá–Puerto Suarez–Arica (Brasil–Bolívia–Chile) <sup>9</sup>.

- O Eixo de Capricórnio cruza importantes regiões de Brasil, Argentina, Paraguai, Bolívia e Chile; onde se enquadra o projeto da interligação ferroviária entre Paranaguá–Assunção–Antofagasta (Brasil–Paraguai–Chile). <sup>10</sup>

- O Eixo Mercosul–Chile incorpora os principais centros econômicos e os principais portos entre Chile, Argentina, Paraguai, Uruguai e Brasil. Inclui importantes projetos energéticos da Bacia do Prata - como as centrais hidrelétricas de Corpus Christi e Garabí, e a ampliação de Yaciretá e o sistema de Itaipú. Alcança uma densidade habitacional média de 42,69 habitantes/km<sup>2</sup>, a maior entre os eixos da IIRSA. Neste eixo estão enquadrados projetos binacionais Chile–Argentina que buscam melhorar a transposição pela cordilheira: projeto ferroviário Los Andes–Mendoza (ferrovia transadina central, ligando Buenos Aires a Valparaíso); túnel de baixa altura Las Leñas; otimização do (saturado) *Sistema Paso de Frontera* do Cristo Redentor (incluindo infraestrutura e operação) e o túnel binacional Água Negra (aproveitando o Paso Los Libertadores ou o Paso Agua Negra) – os dois últimos são projetos prioritários do COSIPLAN. É importante notar que o Eixo abrange um espaço rico em recursos, de exploração florestal e mineral, silvícola e agropecuária - cereais, frutas, hortaliças, gado, soja e oleaginosos. O Centro Metropolitano argentino que é uma das zonas com maior produção agropecuária do mundo.

- O Eixo do Sul envolve somente Chile e Argentina, tendo abrangência geográfica inferior aos demais eixos bioceânicos, devido à forma triangular do continente sul-americano, que vai estreitando-se ao atingir a faixa temperada para afunilar-se no vértice meridional na frente sub-antártica polar. Localizado aproximadamente entre os 37 e 43 graus de latitude sul, incorpora em seus extremos importantes instalações portuárias tanto no Atlântico como no Pacífico <sup>11</sup>.

Os corredores interoceânicos têm sido enfatizados no âmbito do COSIPLAN. O Conselho da UNASUL incorporou a IIRSA como órgão técnico, assim como herdou sua carteira geral de projetos e seus Eixos <sup>12</sup>, mas, sobretudo, destacou as ligações interoceânicas na sua Agenda de

---

<sup>9</sup> Sua área de influencia alcança uma superfície de quase 3,5 milhões de km<sup>2</sup>. “El territorio delimitado incorpora los departamentos de Arequipa, Moquegua, Puno y Tacna de Perú, las Regiones XV, I (Arica y Parinacota y Tarapacá, respectivamente) y la Provincia Loa de la II Región Antofagasta de Chile, los departamentos de Beni, La Paz, Oruro, Potosí, Tarija, Cochabamba, Chuquisaca y Santa Cruz de Bolivia, la República de Paraguay y los estados brasileños de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, San Pablo y Paraná” (www.iirsa.org).

<sup>10</sup> É conformado: pelos estados do Sul do Brasil, voltados para o Litoral Atlântico, e a região interior do Sudoeste Mato-grossense do Mato Grosso do Sul; pela Região Nordeste da Argentina (NEA: províncias de Misiones, Corrientes, Formosa, Chaco e o norte de Santa Fe) junto com a região Oriental do Paraguai; pela Região Noroeste da Argentina (NOA: Santiago del Estero, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Salta, Jujuy e quatro municípios de Córdoba); a região Ocidental do Paraguai e os departamentos de Santa Cruz, Tarija e Potosí da Bolívia; e a Região Litoral Pacífico: norte do Chile (www.iirsa.org).

<sup>11</sup> “La región delimitada abarca el departamento de Biedma de la Provincia de Chubut, las provincias de Neuquén, Río Negro y los partidos de Bahía Blanca, Villarino, Patagones y Coronel Rosales de la provincia de Buenos Aires de la Argentina, y las Regiones VIII, IX, XIV y X de Chile, (Bío-Bío, Araucanía, de los Ríos y de Los Lagos, respectivamente)” (www.iirsa.org).

<sup>12</sup> Na Agenda Prioritária não aparecem os Eixos do Sul e Eixo Andino do Sul, sendo abandonados pelo COSIPLAN.

Projetos Prioritários de Integração (API) – anunciada na II Reunião de Ministros do COSIPLAN (Brasília, 30 de novembro de 2011). Os corredores Santos-Arica e Paraguá-Antofagasta fazem parte da carteira prioritária, além de ter sido criado um grupo de trabalho (GT) para discutir a integração ferroviária sul-americana, com ênfase em ambos os corredores ferroviários interoceânicos. Ainda, na API figuram projetos interoceânicos do Eixo do Amazonas (como o eixo viário Paita- Tarapoto- Yurimaguas, portos, centros logísticos e hidrovias) e que interligam Buenos Aires a Valparaíso no eixo Mercosul-Chile (destacados acima).

### **3 – Argumentos favoráveis às interoceânicas e aos corredores da IIRSA**

Travassos (1931), na década de 1930, vislumbrou uma disputa regional entre Argentina e Brasil na qual este, em sua política de comunicações amazônica de sentido leste-oeste, deveria se projetar a partir da construção de ligações intermodais transversais (interoceânicas). Seus objetivos seriam a contenção da capacidade de projeção da Argentina (sentido sul-norte), descolando a importância das ligações ferroviárias (de Assunção, Santiago e La Paz) com Buenos Aires, e conferir ao Brasil projeção ao Pacífico e à área pivô sul-americana (área central da disputa, o altiplano boliviano). Assim, o Brasil tornaria os países da costa do Pacífico e do interior do continente seus tributários - de seus portos e de sua economia - buscando articular-se ao Atlântico - vertente de maior atração em relação ao Pacífico (OLIVEIRA, 2011).

Atualmente, em um contexto de maior aproximação entre os países do continente, há um amplo consenso regional sobre a importância das conexões interoceânicas para a América do Sul, revelada na visão dominante sobre integração de infraestrutura do regionalismo aberto e da IIRSA, e mesmo no recém-formado COSIPLAN. A importância das interligações interoceânicas também foi destacada amplamente em discursos oficiais do governo brasileiro, tanto na presidência de Lula quanto na de Dilma Rousseff, inclusive em declarações de encontros bilaterais com presidentes de Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile, Peru, Bolívia <sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Ver no sítio do Itamaraty: Nota nº 463, "Declaração Conjunta dos Senhores Presidentes da República Federativa do Brasil e da República Argentina" (Buenos Aires, 16 de outubro de 2003); "Declaração Conjunta dos Ministros de Relações Exteriores do Brasil e do Peru" (Lima, 17 de fevereiro de 2006); Nota nº 398, "Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à Bolívia" (18 de julho de 2008); Nota nº 615, "Visita do Presidente Lula a La Paz" (16 e 17 de dezembro de 2007); "Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na III Reunião de Presidentes da América do Sul, por ocasião do anúncio da Rodovia Interoceânica" (8 de dezembro de 2004, na cidade de Cusco no Peru); Nota nº 359, "Visita ao Brasil da Presidente do Chile, Michelle Bachelet" (São Paulo, 30 de julho de 2009), Comunicado Conjunto; Nota nº 182, "Visita ao Brasil do Presidente do Chile, Sebastián Piñera - Comunicado Conjunto" (Brasília, 9 de abril de 2010); Nota nº 81, "Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à Argentina - Declaração da Casa Rosada" (21 a 23 de fevereiro de 2008); "Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de encerramento do Seminário Empresarial Brasil-Chile" (São Paulo, 30/07/2009); Nota nº 194, "Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao Chile - Comunicado Conjunto" (26/04/2007); "Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva,

Um exemplo é o discurso de Lula na abertura da I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações (Brasília, 29 de setembro de 2005).<sup>14</sup>

A seguir, são sistematizados as principais expectativas ou argumentos sobre os impactos positivos das ligações interoceânicas, presentes de forma mais ou menos explícita nos discursos e visões favoráveis à sua construção (BRASIL. PRESIDENTE, 2008; PEREIRA, 2011, SANTA GADEA, 2012).

Primeiro, em um continente no qual os países têm suas economias (produção e comércio) nacionais historicamente desarticulados entre si e voltados para fora da região, com um deficiente sistema de infraestrutura de interligações intrarregionais, as vias paralelas bioceânicas, ao cruzar territórios de diferentes países, promoveriam a integração de suas economias e mercados, sendo um agente favorável à integração e ao aumento do comércio intrarregional entre os países envolvidos. Assim, a infraestrutura cruzando os países promoveria o comércio intracontinental e a formação de cadeias produtivas regionais, que, por sua vez, impulsionariam o desenvolvimento socioeconômico dos países. Ainda, associado a tal argumentação, levando-se em conta que muitos países sofrem de problemas de integração de seus próprios territórios, as vias transversais ajudariam ao mesmo tempo a integração interna dos países, ao resolver o problema da integração continental.

Outro argumento usado defende que as conexões interoceânicas possibilitariam integração e acesso facilitado, mais rápido e eficiente, aos espaços interiores (*hinterland*), aos países (Bolívia e Paraguai) e regiões mediterrâneas (como o Centro-Oeste brasileiro), em relação aos demais países da região, aos litorais atlântico e pacífico, e, conseqüentemente, ao comércio internacional, o que daria maiores possibilidades de desenvolvimento às economias desses países e regiões, puxados pelas suas exportações aos mercados do continente (especialmente ao Brasil) e global (especialmente para a Ásia e os EUA). Neste sentido, a construção das vias transversais interoceânicas ajudaria na descentralização do desenvolvimento

---

durante a abertura do Seminário Empresarial Brasil-Peru" (Lima, 17/05/2008); Nota nº 345, "Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao Paraguai - Declaração Conjunta" (Assunção, 24 e 25 de julho de 2009); Nota nº 503, "Declarações adotadas no encontro do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva com a Presidenta da Argentina, Cristina Fernández de Kirchner" (San Juan, 3 de agosto de 2010); Nota nº 586, "Visita ao Brasil da Presidenta da República Argentina, Cristina Fernández de Kirchner - Declaração Conjunta" (Brasília, 18 de novembro de 2009); Nota nº 617, "Declaração de La Paz - Construindo a Integração da Infra-Estrutura para Nossos Povos: Corredor Interoceânico Brasil, Bolívia e Chile" (17/12/2007); Nota nº 36, "Declaração Conjunta por ocasião da visita da Presidenta Dilma Rousseff à República Argentina" (Buenos Aires, 31 de janeiro de 2011); artigo do então Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, intitulado "Balanço de cinco anos de política externa", publicado no jornal Folha de São Paulo em 30/12/2007.

<sup>14</sup> O Presidente Lula afirma em seu discurso: "Junto com os presidentes Toledo, do Peru, e Rodríguez, da Bolívia, lançamos, há poucos dias, o início das obras da Rodovia Interoceânica. Essa estrada liga mais do que dois oceanos, ela integra e desenvolve o coração do Continente, resgata populações esquecidas, protege o meio ambiente, tira do isolamento regiões marginalizadas e projeta competitividade de nossos produtos em todo o mundo" (BRASIL. PRESIDENTE, 2008, p.57-8). Em seu discurso na abertura do Colóquio "Brasil: Ator Global" (Paris, 13 de julho de 2005), o Presidente Lula aponta: "A América do Sul toma consciência de sua identidade e de sua vocação para a integração. Em poucos dias serão iniciadas as obras de construção da rodovia interoceânica, que ligará o Brasil aos portos peruanos de Ilo e Matarani. Será um avanço decisivo para o comércio não apenas entre o Brasil e o Peru, mas também de ambos com a Bolívia. Este é apenas o mais recente exemplo de um amplo conjunto de iniciativas que vêm delineando a América do Sul como espaço integrado na área de transportes, comunicações e energia" (BRASIL. PRESIDENTE, 2008, p.47).

no continente e apoiaria a inserção dos países na globalização, vista como um desafio, recorrentemente tratada a partir da perspectiva do regionalismo aberto. Santa Gadea (2011, p.176) aponta que:

Desde una perspectiva andina, las zonas de menor desarrollo relativo se ubican en el interior de los países, y en el caso de la CAN, particularmente en las zonas alto andinas, así como las zonas amazónicas, del "otro lado" de los Andes. Se trata de vincular estas zonas a la dinámica nacional, a la salida al Pacífico y al resto del continente (los países vecinos y, en particular, Brasil). Este enfoque no compete con insertarlas en la globalización, más bien es un camino hacia ello.

Mais um argumento: as interconexões bioceânicas dariam maior mobilidade e acesso mais eficiente a mercados internacionais a países litorâneos pela maior facilidade de acesso a margens opostas - nos casos de Brasil, Argentina e Uruguai, o acesso ao Pacífico, e nos casos de Chile, Peru, Equador e Colômbia, o acesso ao Atlântico.

Do ponto de vista dos países andinos, especialmente os da costa do Pacífico, há um entusiasmo peculiar em relação às interoceânicas, observando-as como uma oportunidade para a valorização de sua "situação geográfica estratégica sul-americana" como "fator de competitividade internacional" (SANTA GADEA, 2011, p.176). As motivações vão além de estabelecer conexões de transporte eficientes com os países do MERCOSUL, superando as barreiras naturais da região, para ter maior acesso aos seus mercados e aos portos do litoral atlântico. As visões dos governos e de grupos de interesse (associados à exploração de recursos naturais e à atividade agropecuária) dos países do litoral Pacífico, especialmente associados a interesses externos que se projetam na região, veem sua posição geográfica como de grande importância para servir como porta de entrada para a América do Sul e ao mesmo tempo porta de saída da região para as economias da Ásia-Pacífico, servindo como plataforma comercial e provedores de serviços logísticos (SANTA GADEA, 2008). A projeção dos países do continente para o Pacífico, no âmbito da integração, geraria ampla escala e seria intermediada pelos países ribeirinhos do Pacífico, abrindo um espaço para colaboração e competição. Esta visão encontra apoio nos partidários do regionalismo aberto, nas elites conservadoras dos países da região que articulam sua riqueza a partir das exportações de commodities, apoiadas pelos defensores políticos e ideológicos de estratégias econômicas liberais.

O argumento mais geral favorável às interoceânicas considera a relação positiva entre oferta de infraestrutura e desenvolvimento, diante da escassez de infraestrutura de integração entre os países da região. Supõe-se então que a construção das interoceânicas, ao aumentar a oferta de infraestrutura na região e entre os seus países, levaria a uma condição melhor que a anterior, proporcionando mais vantagens que desvantagens.

Vale observar que alguns argumentos favoráveis às conexões interoceânicas aparecem inspirados na construção das interoceânicas que integraram o território estadunidense e impulsionaram seu desenvolvimento no século XIX (COSTA, 2003). Cabe ressaltar que no contexto da construção dessas vias, os EUA eram o país mais protegido comercialmente do mundo. Por conta de tarifas aduaneiras e pelos custos de transportes gerados pelas distâncias dos oceanos, contava com significativa proteção e mercado, crescentemente integrado, para a expansão de suas indústrias nascentes – estratégia amplamente utilizada pelos “founding fathers” e presente, por exemplo, nos argumentos de Alexander Hamilton no seu *Relatório sobre as manufaturas* de 1791.

#### **4 – Infraestrutura, tempo e espaço: geopolítica e projeção de poder, desenvolvimento e efeitos concentradores**

A construção de infraestrutura de transportes, e especialmente as ligações bioceânicas, tem aspectos (impactos) econômicos e políticos envolvidos. A questão central é saber se os países da região vão usar tais fatores a favor do seu desenvolvimento socioeconômico, da sua autonomia estratégica relativa e da sua projeção de poder no sistema internacional. Ou, ao contrário, se potências extrarregionais vão se aproveitar de tais vias para projetar seu poder político e econômico na região, explorando os recursos naturais e facilitando seu escoamento através de corredores de exportações de commodities, e aproveitando para ganhar mercados para seus bens industriais de maior valor agregado e intensidade tecnológica.

Friedrich Ratzel (1897), olhando para a Alemanha recém-unificada, preocupou-se com a coexistência de regiões mais avançadas e regiões menos avançadas (tributárias) em termos políticos, culturais e econômicos. As primeiras exerceriam efeitos concentradores de fluxos sobre as últimas. As regiões tributárias, com articulação um tanto frouxa em relação às primeiras, seriam mais vulneráveis à penetração estrangeira (por meios militares e pacíficos) e demandariam uma política especial de valorização territorial, na qual a circulação e a mobilidade ganharam importância. Assim, a infraestrutura cumpriria papel fundamental no domínio político e econômico (aproveitamento e exploração) de recursos e espaços na ocupação, desenvolvimento e integração do espaço político-territorial nacional.

Ao analisar as relações entre espaços econômicos e desenvolvimento, especialmente quanto aos aspectos de interação entre regiões e nações em diferentes estágios de desenvolvimento, Gunnar Myrdal (1956) e Albert Hirschman (1958) chamam a atenção para a atuação de forças centrípetas que agem em favor das regiões/nações mais avançadas, quando

predominam as livres forças de mercado. Segundo Myrdal (1956, p. 87), nos países (ou regiões) menos desenvolvidos, estas forças podem provocar fortes efeitos regressivos. As regiões mais avançadas, com suas economias externas de aglomeração, atraem as melhores empresas, investimentos diretamente produtivos e em infraestrutura, capitais, mão de obra qualificada, entre outros fatores<sup>15</sup>. Neste sentido, Hirschman (1958, p.275) assinala que o progresso econômico, que não se manifesta em toda parte ao mesmo tempo, ao surgir em um ponto determina pressões, tensões e compulsões em pontos subsequentes, que podem atuar no sentido favorável ou não ao desenvolvimento dos demais espaços. A localização de indústrias pode condicionar a localização de muitas outras, formando pólos e gerando economias externas, tanto para as empresas quanto para a sociedade.

Além disso, sob livre forças do mercado, as indústrias avançadas das nações ou regiões mais desenvolvidas ampliam seus mercados, por operarem, entre diversos fatores, com: mercados e escalas de produção bem maiores, sob retornos crescentes de escala e de escopo maiores; tecnologias e máquinas superiores; custos de produção bem mais baixos, com acesso a capitais e empréstimos de longo prazo mais fácil e/ou subsidiados; com melhor acesso a infraestrutura; em um ambiente de constantes transbordamentos de conhecimento e diversas economias externas circundantes; e que, ainda, com o avanço nos sistemas de transportes chegam a outros países com preços mais baixos. Assim, o livre comércio com indústrias mais avançadas, de nações ou regiões mais desenvolvidas, leva à exclusão do mercado das indústrias mais fracas em nações ou regiões menos desenvolvidas, sobretudo as de pequeno e médio porte, pela concorrência desfavorável de bens mais competitivos. O efeito econômico final das livres forças de mercado seria a especialização da economia subdesenvolvida na produção primário-exportadora, impossibilitando a superação de sua condição adversa e desencorajando iniciativas de diversificação produtiva:

Como a industrialização é a força dinâmica nesse desenvolvimento, é quase tautológico afirmar que as regiões mais pobres permanecem essencialmente agrícolas: o aperfeiçoamento dos mercados nacionais contribuirá mesmo (...) para desencorajar as primeiras iniciativas de diversificação industrial nas regiões agrícolas (Myrdal, 1956, p.55).

Por outro lado, eles reconhecem também que as regiões mais desenvolvidas proporcionam efeitos propulsores sobre as regiões menos desenvolvidas, mas que tendem a ser

---

<sup>15</sup> Segundo Myrdal, o princípio da interdependência circular dentro de um processo de causação cumulativa tem validade em todo campo das relações sociais, e esta deve ser a principal hipótese a se considerar no estudo do desenvolvimento e subdesenvolvimento econômico das nações e regiões, e conseqüentemente das desigualdades. Este processo, positivo ou negativo, é desencadeado por qualquer fato primário que resulte em acréscimo ou decréscimo substancial nas quantidades econômicas inter-relacionadas: demanda, poder aquisitivo e rendas, investimento e produção. Um fato negativo - o fechamento de uma fábrica, por exemplo - desencadearia em determinada economia ou região subdesenvolvidas um processo cumulativo negativo (ciclo vicioso), tanto entre fatores materiais quanto não materiais, que caracteriza os efeitos regressivos da economia ou região mais desenvolvida sobre a subdesenvolvida (1956, p.91).



relativamente mais fracos que os efeitos regressivos. A coexistência em espaços próximos de regiões em progresso e atrasadas é um dualismo mais comum aos países subdesenvolvidos. Assim, a política e o planejamento assumem papel fundamental para combater as assimetrias espaciais, ocupar e desenvolver espaços e tentar potencializar os efeitos propulsores e prevenir os mecanismos concentradores.

Ao olhar para os países periféricos da América Latina e os limites de sua industrialização, Prebisch (1959) observou a importância de criar um amplo mercado comum regional, necessário para a instalação de indústrias tecnologicamente mais avançadas e cada vez mais complexas (cujas dimensões de investimentos e de produtividade exigem maior mercado e escala). As indústrias deveriam ser planejadamente distribuídas pelos países da região, formando uma divisão regional do trabalho baseada na produção e comércio industrial, na qual os países aprofundariam o processo de substituição de importações, reduzindo suas restrições de divisas e vulnerabilidade externa. Prebisch (1959, pp. 467) aponta que, como as situações relativas dos países da América Latina são desiguais em termos de desenvolvimento econômico e o mercado comum deve dar oportunidades iguais de desenvolvimento a eles, “se impõe um tratamento diferencial para lograr no possível essa igualdade de oportunidades frente ao mercado comum. Para que as vantagens da integração não se concentrem nos países mais avançados, não se trata simplesmente de eliminar tarifas, o que poderia causar danos nas atividades existentes e desemprego nos países menos avançados”<sup>16</sup>. A divisão regional da produção baseada em diferentes ramos industriais se mostraria muito mais vantajosa que o padrão histórico de relação comercial centro-periferia, no qual os países da região se encaixam como exportadores de commodities na divisão internacional do trabalho (1959, p. 478).

Ao alterar a relação espaço-tempo, a facilitação de fluxos e a capacidade de mobilidade, a construção de infraestrutura de transportes, e especialmente as ligações interoceânicas, modificam aspectos econômicos e políticos: a capacidade de exploração econômica de recursos naturais e a capacidade de mobilidade e projeção (penetração e domínio) política sobre espaços territoriais - mesmo antes subexplorados. Ainda, ao facilitar a circulação entre países/regiões mais desenvolvidos e menos avançados, a infraestrutura pode facilitar a atuação de efeitos concentradores em diversas esferas (econômica, demográfica, tecnológica, entre outros).

Seguindo Hirschman (1958, p.131), apontamos que a infraestrutura (núcleo do Capital Fixo Social) deve ser pensada como o capital social básico sem o qual os demais setores produtivos não conseguem funcionar. Devido às suas características e importância, o planejamento, o investimento e a oferta de infraestrutura são de caráter público, e exigem assim a atuação incisiva do Estado, com o capital privado atuando de forma complementar e

---

<sup>16</sup> Para ele, nesta divisão, os países economicamente mais avançados da região – Brasil, Argentina e México – devem se especializar na produção de bens de capital e favorecer as exportações dos demais países da região (menos avançados) de bens manufaturados finais, para que haja ganhos recíprocos, e para que as vantagens não se concentrem no primeiro grupo (Prebisch, 2001) – para que a integração não acentue as assimetrias regionais.

sob coordenação estatal. A decisão sobre a localização de investimentos se difere entre o âmbito privado e público. Enquanto o capital privado vê na rentabilidade a maior importância, a esfera pública deve relevar a utilidade social e interesses político-estratégicos, não se limitando a uma mera análise de custos e benefícios econômicos. Quando se leva em conta os investimentos planejados, é preciso estabelecer prioridades de forma a potencializar ao maior grau os investimentos induzidos, tanto em atividades diretamente produtivas quanto em infraestrutura, buscando maiores sinergias e ganhos agregados na sequência de investimentos. Assim, os projetos não devem ser priorizados segundo seus ganhos separados.

Os investimentos em infraestrutura podem ser elementos fundamentais de uma política que pretenda uma ordem econômica voltada a resolver os problemas estruturais da América do Sul e melhorar as condições de vida de sua população. Adverte-se, no entanto, que as facilidades de transportes e comunicação podem gerar também facilidade à atuação de efeitos concentradores dentro do continente - em favor das áreas e países mais avançados - e/ou entre o continente e países mais avançados - drenando para fora as riquezas da região antes subutilizadas, sem agregar-lhes o devido valor.

Os Estados da região devem confeccionar um conjunto de políticas e instituições, ou mesmo se envolvendo direta ou indiretamente na produção física e tecnocientífica, com o objetivo de potencializar os efeitos propulsores, restringir os efeitos concentradores, e aproveitar as potencialidades localizadas dentro da região, criando condições favoráveis às regiões menos avançadas. Políticas creditícias, fiscais, comerciais, tecnológicas, de qualificação de mão de obra, que regulem (incentivem ou restrinjam) atividades econômicas, fluxos comerciais e de investimentos, assim como o uso e ocupação do território (e a exploração de seu subsolo) – entre os países da região e, especialmente em relação a ações privadas e estatais de fora do continente – devem ser utilizadas para cumprir os objetivos (geo)políticos e socioeconômicos desejados (Myrdal, 1956, p.56; Hirschman, 1958, p.299).<sup>17</sup>

## **Conclusões e considerações finais**

---

<sup>17</sup> Para promover o desenvolvimento nas regiões mais atrasadas, Hirschman (1958, p. 277) ressalta que "(...) parece justamente ser indispensável uma audácia toda especial para estabelecer uma nova indústria básica, ou para perceber os potenciais desenvolvimentistas das mais atrasadas regiões de um país em desenvolvimento." Assim, é preciso que a administração pública identifique e estabeleça prioridades e incentivos necessários, ainda que pressões políticas possam surgir. Intervenções, direcionamento de recursos e incentivos devem se dar no sentido de estabelecer utilidades públicas como também atividades produtivas integradas (criando demanda recíproca), através de uma série de ações necessárias: criação de programas e instituições regionais (bancos e organizações de desenvolvimento), ajudando a estabelecer indústrias, envolvendo uma série de medidas - créditos, subsídios, taxas de financiamento, taxas cambiais e tarifas comerciais especiais, etc. (Hirschman, 1958, p.299). No estabelecimento de atividades integradas nas regiões menos avançadas, a indústria tem papel importante por ter maiores efeitos de encadeamento, que se espalham por toda economia.

Ao longo do artigo, observamos que a construção de infraestrutura de transportes, e especialmente as ligações interoceânicas, ao alterar a relação espaço-tempo, modificam: a capacidade de exploração econômica de recursos naturais e a capacidade de mobilidade e projeção (penetração e domínio) política sobre espaços territoriais. Pode ainda facilitar a atuação de efeitos concentradores em diversas esferas (econômica, demográfica, tecnológica, entre outros), ao interligar países e regiões em diferentes graus de desenvolvimento. Considerando a posição hierárquica política e econômica periférica dos países da América do Sul no sistema internacional, supomos que a integração regional e de infraestrutura devem ter como objetivos: a organização político-territorial do espaço regional; a segurança, a autonomia estratégica e a projeção de poder dos países da região; o desenvolvimento socioeconômico (com inclusão social) e a redução da vulnerabilidade externa, mudando o padrão de inserção dos países da região no comércio internacional. Existem razões geográficas, mas, sobretudo, são os motivos políticos e socioeconômicos que devem mover um projeto de integração regional e de infraestrutura. (PADULA, 2010, p.163)

As vias interoceânicas podem cumprir somente o papel de articular espaços interiores ou margens opostas (seus recursos e produção) para o litoral, não promovendo a formação de cadeias produtivas regionais, a coesão territorial e o domínio dos espaços e recursos por parte dos Estados da região. Internacionalizaria assim as riquezas naturais da região para fora, sem agregar-lhes o devido valor e sem gerar os efeitos socioeconômicos desejados. Se as vias interoceânicas funcionarem como um duplo corredor de exportações de commodities (e de importações de bens de maior valor agregado e intensidade tecnológica) para as direções Atlântico-Pacífico, tendem a perpetuar a inserção econômica (comercial-produtiva-financeira) subordinada dos países da região no sistema internacional, dependendo da demanda dos países mais avançados e de seu financiamento, mantendo-os assim dependentes e vulneráveis nas suas relações exteriores. Assim, a questão central é saber se potências extrarregionais vão se aproveitar (e mesmo incentivar politicamente, ideologicamente e financeiramente) de tais vias para projetar seu poder político e econômico na região, explorando os recursos naturais, facilitando seu escoamento através de corredores de exportações. Ou, pelo contrário, se a construção de infraestrutura de interligação interoceânica vai ser usada pelos Estados da região a favor do seu desenvolvimento socioeconômico (descentralizado) e domínio político do espaço regional, da sua autonomia estratégica relativa e da sua projeção de poder no sistema internacional. Os investimentos em infraestrutura podem ser elementos fundamentais de uma política que pretenda uma ordem econômica voltada a resolver os problemas estruturais da América do Sul e melhorar as condições de vida de sua população. Argumentamos aqui que essa opção não depende somente da construção de infraestrutura, mas de sua combinação com outras políticas, uma série de ações e cuidados, por parte dos Estados da região.

Os Estados devem confeccionar um conjunto de instituições e políticas (creditícias, fiscais, comerciais, tecnológicas, de qualificação de mão de obra, regulação de uso do solo), ou mesmo se envolver direta ou indiretamente na produção física e tecnocientífica, com o objetivo de potencializar os efeitos propulsores, restringir os efeitos concentradores, e aproveitar as potencialidades localizadas dentro da região, criando condições favoráveis às regiões menos avançadas. Neste sentido, a combinação da facilitação com a coordenação de fluxos econômicos e a formação de corredores de integração, sobre a lógica da facilitação de fluxos e de corredores de exportação, na qual a ótica e o investimento público assumem papel central.

Um sistema de infraestrutura regional eficiente, interconectando os países da região, permite formar um amplo mercado regional para o desenvolvimento planejado, conjunto e interconectado de indústrias de alto valor agregado e intensidade tecnológica entre os países. A infraestrutura é essencial não só como a base de apoio sobre a qual espaços, regiões e atividades econômicas se desenvolvem, mas porque permite organizar a ocupação geográfica, potencializar a exploração de recursos e a projeção de poder. Por isso, a decisão sobre seus investimentos não deve atender meramente critérios técnicos ou de rentabilidade, como costuma figurar na decisão privada.

As interoceânicas, sob a visão do regionalismo aberto, trabalham pela inserção econômica e política subordinada da região no mercado global, formando corredores voltados para fora. Essa é a visão presente na IIRSA e na sua principal instituição gestora, o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). É preciso mudar essa visão no âmbito do COSIPLAN da UNASUL, combinar a construção das interoceânicas com outras políticas e ações, para potencializar efeitos favoráveis geopolíticos e socioeconômicos para os países da região.

A disputa global pelo poder e pelo acesso a recursos naturais estratégicos vêm se acelerando desde o fim do século passado com a ascensão das potências emergentes asiáticas (especialmente China e Índia) e pela busca da manutenção de sua posição privilegiada por parte das potências tradicionais. Os interesses provenientes da Bacia do Pacífico apoiam a construção de projetos que poderiam ser importantes para a região, mas sob a perspectiva do regionalismo aberto. Destacam-se projetos como o túnel transandino de baixa altura, a articulação das minas em El Mutum (Bolívia), das Pampas argentinas, da Amazônia e da soja do interior do continente; juntamente com projetos que favoreçam o escoamento de seus bens manufaturados para o MERCOSUL. Os EUA e as potências emergentes da Ásia (notadamente a China) vêm articulando Tratados de Livre Comércio com os países andinos do litoral Pacífico sul-americano, que envolvem muitos mais que questões comerciais. OS TLCs levam à fragmentação e à desarticulação de um modelo de industrialização e cadeias de maior valor agregado entre os países da região e fomenta a perspectiva do regionalismo aberto. Ainda, com o possível espalhamento de bases militares (como as presentes na Colômbia), pode se constituir um *cinturão* na costa do Pacífico da América do Sul, ameaçando a segurança e

vedando a capacidade de projeção política e econômica das economias mais avançadas da América do Sul (Brasil e Argentina) situadas na costa do Atlântico.

Mais uma vez, o peso econômico e político, e a liderança regional, do Brasil, especialmente através do COSIPLAN, da UNASUL e do MERCOSUL, devem ter um papel fundamental na consolidação de processo de integração regional mutuamente benéfico. A política de distribuição de ganhos a partir do líder não deve ser vista como uma “política de generosidade”, na medida em que atende seus interesses de longo prazo e afasta a penetração de ameaças externas. Existem assim desafios externos à regionalização de uma agenda de desenvolvimento regional e à projeção política da região que provém das ações de potências extrarregionais. É preciso que prevaleça uma visão integrada da região como um todo; uma visão de longo prazo sobre a integração.

## **Referências bibliográficas:**

**BRASIL. PRESIDENTE** (2008). *Discursos Seleccionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*.

Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

**BRUCKMANN**, Mônica. “Recursos naturais e a geopolítica da Integração Sul-americana”, In Vianna, Barros & Calixtre, *Governança Global e a Integração da América do Sul*, Brasília, IPEA, 2011.

**CASTRO**, Therezinha de (1997). “América do Sul: vocação geopolítica”. Texto elaborado para a ESG. Disponível em: [www.esg.br/cee/ARTIGOS/tcastro1.pdf](http://www.esg.br/cee/ARTIGOS/tcastro1.pdf)

**COSTA**, Darc (2003). *Estratégia Nacional*. Rio de Janeiro: Aristeu de Souza.

**OLIVEIRA**, Márcio Gimene de (2011). “A Ferrovia Bioceânica Paranaguá-Antofagasta”. In *Oikos*, Vol. 10, No 2 (2011). Rio de Janeiro: Oikos.

**HIRSCHMAN**, Albert (1958). *Estratégia do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

**IIRSA**: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org).

**MYRDAL**, Gunnar. (1956). *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Editora Saga.

**PADULA**, Raphael (2011). “As visões dominantes sobre a integração regional”. In Darc Costa (org.), *América do sul: integração e infraestrutura*. Rio de Janeiro: Capax Dei.

- PADULA**, Raphael (2010). *Integração regional de infra-estrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Programa de Engenharia de Produção da COPPE/UFRJ, 2010.
- PEREIRA**, João Mendes. "Avanços e desafios da integração da infraestrutura na América do Sul: perspectivas para o desenvolvimento da região" In ACIOLY & MORAES, *Prospectivas, estratégias e cenários*. Brasília: Ipea, 2011.
- PREBISCH**, Raúl (1959). "El Mercado Común Latinoamericano". In Adolfo Gurrieri, *La Obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económico, 1982.
- \_\_\_\_\_ (2001). "Entrevista inédita a Prebisch (1985): logros y deficiencias de la CEPAL". pp.9-23. In *Revista de la CEPAL*, nº 75. Dezembro 2001.
- SANTA GADEA**, Rosário. "Integración Suramericana y Globalización: El papel de la infraestructura". In *Revista de La Integración*, nº2, Julio de 2008. Secretaria General de la Comunidad Andina.
- \_\_\_\_\_ "Oportunidades y Desafíos de la integración sudamericana: una perspectiva andina". In *A América do Sul e a integração regional*. Brasília: FUNAG, 2012.
- TRAVASSOS**, Mário. *Projeção Continental do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938.